

## **JURNAL**

### **TINJAUAN HUKUM MENGENAI ALASAN BELUM DISAHKANNYA (AKSESI) KONVENSI JENEWA TAHUN 1951 DAN PROTOKOL NEW YORK TAHUN 1967 OLEH INDONESIA**



**Diajukan oleh :**

**DOMINICUS SETIADI**

**NPM : 060509360**

**Program Studi : Ilmu Hukum**

**Program Kekhususan : Hukum tentang Hubungan Internasional**

**UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA**

**FAKULTAS HUKUM**

**2016**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**JURNAL**

**TINJAUAN HUKUM MENGENAI ALASAN BELUM DISAHKANNYA(AKSESI)  
KONVENSI JENEWA TAHUN 1951 DAN PROTOKOL NEW YORK TAHUN 1967  
OLEH INDONESIA**

**Diajukan oleh:**

**DOMINICUS SETIADI**

NPM : 060509360  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Program Kekhususan : Hukum tentang Hubungan Internasional

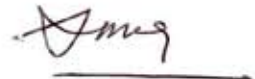
Telah disetujui

**Dosen Pembimbing**

Tanggal : 28 Januari 2016

**H. Untung Setyardi, S.H., M.H.**

Tanda Tangan :



**Mengetahui**

**Dekan Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta**



**FX. Endro Susilo, S.H., LL.M.**

# TINJAUAN HUKUM MENGENAI ALASAN BELUM DISAHKANNYA (AKSESI) KONVENSI JENEWA TAHUN 1951 DAN PROTOKOL NEW YORK TAHUN 1967 OLEH INDONESIA

Dominicus Setiadi

Ilmu Hukum, Universitas Atmajaya Yogyakarta  
dom.setiadi@gmail.com

## Abstract

*Refugee, recently, has become a global concern. Many people all over the world, forced to migrate from origin country to the host country because of the great fear and/or persecution as resulting from conflict/war that happened in the origin country. Indonesia has served refugees for many decades. But, Indonesia is not a state party to the Geneva Convention 1951 and New York Protocol 1967. The aim of this research is to find the reason, legally and politically, why Indonesia has not ratify and/or become the state party to the Geneva Convention 1951 and/or New York Protocol 1967 yet. The type of this research is the normative law. Data is mainly based on the legal and/or law material of the Indonesian law, that has any similarity with refugee convention and/or protocol. Then researcher conducted an interview to the Foreign Ministry as the lawmaker, to find the reason behind the lawmaking. This research concluded that Indonesian Law, is more than sufficient to provide any legal protection to the refugees. On the contrary, accession will actually cause any negative impact in the economic and security aspects.*

**Keyword:** *Refugee, Accession, Convention, Protocol, Indonesian Law*

## 1. PENDAHULUAN

Masalah pengungsi bukanlah isu yang baru, baik bagi negara Indonesia maupun masyarakat internasional. Masalah pengungsi ini semakin mengemuka seiring terjadinya konflik dan peperangan. Permasalahan pengungsi merupakan masalah bersama bagi masyarakat internasional karena sifatnya yang melintas batas teritorial suatu negara. Pada tahun 1951, PBB mengadakan Konvensi terkait Status Pengungsi yang menjadi dasar perlakuan terhadap para pengungsi. Dalam ketentuan Pasal 1 Konvensi, terdapat definisi umum tentang istilah “pengungsi”. Definisi pada Konvensi Jenewa tahun 1951 hanya berlaku bagi para pengungsi sebelum 1 Januari 1951<sup>1</sup> sementara konflik tetap terjadi setelah tahun 1951, maka dibuatlah Protokol New York tentang status Pengungsi tahun 1967. Protokol tersebut menggunakan definisi yang sama dengan Konvensi Jenewa tahun 1951 mengenai pengungsi namun diperuntukkan bagi para pengungsi baru yang muncul akibat

peristiwa setelah 1 Januari 1951<sup>2</sup> Konflik dan perang tetap saja terjadi walaupun skalanya tidak sebesar Perang Dunia. Para pengungsi terpaksa hijrah dari dalam rangka mendapat perlindungan dan rasa aman. Negara destinasi mereka adalah negara-negara yang makmur seperti Australia.

Dengan tujuan Australia, para pengungsi yang didominasi oleh warga negara Afghanistan, Irak dan Myanmar mengambil rute melalui Indonesia, dan akhirnya terdampar di wilayah Indonesia. Indonesia menjadi negara transit pengungsi berkaitan dengan posisinya secara geografis. Jumlah pengungsi yang datang ke Indonesia bertambah tiap tahunnya, tercatat oleh PBB sudah mencapai sekitar 3000 orang, dan pencari suaka di Indonesia berjumlah sekitar 6000 orang<sup>3</sup>. Masalah pengungsi menjadi masalah tersendiri bagi Indonesia. Walaupun belum mengikatkan diri sebagai pihak dalam konvensi internasional tentang status pengungsi, Indonesia sendiri memiliki

<sup>1</sup> Konvensi Jenewa tahun 1951 tentang pengungsi pasal 1 ayat 2.

<sup>2</sup> Protokol New York tahun 1967 tentang Status pengungsi pasal 1 ayat 2.

<sup>3</sup> “2015 Regional Operations Profile – South East Asia” diakses dari <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e488116&submit=GO> pada 16 Februari 2015.

beberapa peraturan yang mengatur mengenai masalah pengungsi yang ada di Indonesia. Peraturan tersebut lebih bersifat teknis dan administratif. Setelah reformasi bergulir dan Indonesia telah menjadi negara yang lebih demokratis, Indonesia telah mengakses berbagai instrumen hak asasi manusia internasional, seperti Konvensi Penghapusan Diskriminasi Rasial, Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi Sosial dan Budaya dan konvensi internasional lainnya.

Belum diaksesinya Konvensi Jenewa tahun 1951 dan Protokol New York tahun 1967 tentang Status Pengungsi memang cukup mengherankan karena Indonesia telah mengesahkan berbagai instrumen internasional Hak Asasi Manusia yang lain. Indonesia tentunya memiliki alasan tersendiri mengapa sampai sekarang belum mengakses konvensi tersebut dan hal itulah yang akan coba dibahas dalam penelitian ini.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui secara jelas alasan dan pertimbangan hukum Indonesia yang belum mengakses Konvensi Jenewa tahun 1951 dan Protokol New York tahun 1967 tentang status Pengungsi. Lebih lanjut untuk mengetahui apakah regulasi hukum Indonesia tentang pengungsi sudah cukup menyediakan jaminan dan perlindungan hukum terhadap pengungsi yang berada di Indonesia, dan juga sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana hukum di Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Dalam penelitian ini, tinjauan pustaka yang digunakan sesuai dengan analisis situasi permasalahan yang dibahas yakni Tinjauan hukum mengenai belum disahkannya (aksesi) konvensi jenewa 1951 dan protokol new yorl 1967 oleh indonesia.

Pengesahan didefinisikan sebagai perbuatan hukum untuk mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional dalam bentuk ratifikasi (*ratification*) akses (accession), penerimaan (*acceptance*) dan penyetujuan (*approval*)<sup>4</sup>. Indonesia tidak ikut berunding dan menandatangani konvensi. Pengikatan diri terhadap konvensi dapat dilakukan dengan tindakan akses.

Akses didefinisikan sebagai sebuah tindakan formal yang dilakukan oleh satu

negara dalam tingkat internasional untuk menyatakan terikat atau menjadi pihak dalam satu perjanjian. Istilah akses digunakan bagi negara-negara yang bukan pihak, yang tidak ikut berunding dan/atau tidak ikut menandatangani sebuah perjanjian internasional, namun menyatakan terikat pada ketentuan perjanjian internasional. Akses pada pokoknya menjadi sarana bagi sebuah negara untuk menjadi peserta apabila, untuk alasan apapun, tidak dapat menandatangani suatu perjanjian<sup>5</sup>.

Konvensi Jenewa tahun 1951 tentang pengungsi dan Protokol New York tahun 1967 merupakan instrumen dasar dalam penanganan masalah pengungsi. Konvensi Jenewa tahun 1951 memberi definisi mengenai pengungsi yang kemudian diperluas dengan Protokol New York tahun 1967.

Selain memberikan definisi mengenai definisi pengungsi, dalam Konvensi Jenewa tahun 1951 dan Protokol New York tahun 1967, terdapat prinsip-prinsip penanganan masalah pengungsi seperti prinsip pemberian suaka, *non-refoulment*, non-ekstradisi, hak dan kewajiban negara pihak terhadap para pengungsi, dan pemberian fasilitas oleh negara pihak bagi para pengungsi. Sebagai sebuah perjanjian multilateral, dan merupakan *treaty*, konvensi dan protokol merupakan salah satu sumber hukum internasional.

JG Starke, mendefinisikan hukum internasional sebagai keseluruhan hukum yang untuk sebagian besar terdiri dari prinsip-prinsip dan kaidah-kaidah perilaku yang terdapatnya negara-negara merasa dirinya terikat untuk menaati, dan karenanya, benar-benar ditaati secara umum dalam hubungan-hubungan mereka satu sama lain, dan yang meliputi juga:

a. Kaidah-kaidah hukum yang berkaitan dengan berfungsinya lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi internasional, hubungan-hubungan mereka satu sama lain, dan hubungan mereka dengan negara-negara dan individu-individu; dan

b. Kaidah-kaidah hukum tertentu yang berkaitan dengan individu-individu dan badan-badan non negara sejauh hak-hak dan kewajiban individu dan badan non-negara

<sup>4</sup> UU no.24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Pasal 1 angka 2

<sup>5</sup> Vienna Convention on Law of Treaties 1969, art.15

tersebut penting bagi masyarakat internasional<sup>6</sup>.

Menurut J.G.Starke, sumber-sumber hukum material adalah Bahan-bahan aktual yang dipergunakan oleh sarjana-sarjana hukum internasional untuk menetapkan hukum yang berlaku bagi hal-hal tertentu. sumber-sumber hukum material sebagai berikut:

- a. Kebiasaan,
- b. Traktat,
- c. Keputusan Pengadilan atau Badan Arbitrase, dan
- d. Karya-karya yuridis<sup>7</sup>.

Menurut Pasal 38 ayat (1) Statuta Mahkamah Internasional, sumber-sumber hukum internasional yang dipakai oleh Mahkamah dalam mengadili perkara, adalah:

- a. Perjanjian internasional (*international conventions*), baik yang bersifat umum, maupun khusus;
- b. Kebiasaan internasional (*international custom*);
- c. Prinsip-prinsip hukum umum (*general principles of law*) yang diakui oleh negara-negara beradab;
- d. Keputusan pengadilan (*judicial decision*) dan pendapat para sarjana terkemuka dari berbagai negara sebagai sumber tambahan untuk menetapkan aturan kaidah hukum<sup>8</sup>.

Secara umum, teori-teori tentang berlakunya hukum internasional ke dalam hukum nasional suatu negara dibedakan menjadi dua macam, yakni melalui transformasi dan/atau adopsi spesifik/khusus, dan pendelegasian.

Kaidah Hukum Internasional tersebut harus menjalani proses transformasi melalui suatu proses adopsi khusus (*specific adoption*) ke dalam hukum nasional. Proses transformasi kaidah-kaidah *treaty* ke dalam hukum nasional, bukan hanya menjadi syarat formal, melainkan merupakan syarat substantif, yang dengan sendirinya mensahkan perluasan berlakunya kaidah-kaidah termuat dalam *treaty* terhadap individu-individu<sup>9</sup>. Artinya, setiap *treaty* harus ditransformasikan ke dalam hukum nasional

melalui prosedur pembentukan perundang-undangan.

Teori pendelegasian menjelaskan bahwa kaidah-kaidah konstitusional dari hukum internasional mendelegasikan kepada setiap konstitusi negara untuk menentukan kapan sebuah *treaty* akan berlaku dan bagaimana cara ketentuan-ketentuan tersebut dimasukkan ke dalam hukum nasional. Prosedur dan metode-metode yang dipraktekkan oleh negara, dalam hal ini dipandang sebagai kelanjutan dari prosedur penetapan suatu *treaty*. Tidak ada transformasi, tidak ada penciptaan kaidah-kaidah atau hukum nasional baru, yang ada hanyalah suatu perpanjangan (*pro-longation*) dari satu pembentukan hukum. Dengan demikian persyaratan-persyaratan hukum nasional semata-mata merupakan bagian dari satu mekanisme tunggal untuk menciptakan hukum<sup>10</sup>.

## 2. METODE

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif, yaitu penelitian yang mengkaji ketentuan dalam perundang-undangan dalam rangka meneliti konsistensi dan sinkronisasi penerapan peraturan perundang-undangan dengan kenyataannya<sup>11</sup>. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan dua cara, yaitu; Studi pustaka, yaitu dengan mencari dan menemukan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian yang dilakukan, mencari dan menemukan bahan hukum sekunder berupa pendapat hukum dan non-hukum, kemudian mengidentifikasikan data sekunder yang diperoleh mengenai topik.

Peneliti juga menggunakan teknik pengumpulan data dengan cara melakukan wawancara. Narasumber dalam penelitian ini adalah pihak atau perwakilan dari: Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional, dan Direktorat HAM Kementerian Luar Negeri

<sup>6</sup> J.G. Starke, 2008, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi 10, diterjemahkan oleh: Bambang Iriana Djajaatmadja, Sinar Grafika, Jakarta, hal.3

<sup>7</sup> Ibid, hal.42

<sup>8</sup> Ibid, hal.43

<sup>9</sup> Ibid, hal.101

<sup>10</sup> Ibid, hal. 102

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, 2001, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal.4.

Data yang diperoleh kemudian dianalisis dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif yaitu penelusuran terhadap ketentuan perundang-undangan internasional seperti konvensi, statuta, protokol maupun deklarasi.

Proses berpikir dalam penulisan ini menggunakan analisis deduktif yaitu bertolak dari proposisi umum yang kebenarannya telah diketahui dan diyakini serta berakhir pada suatu kesimpulan yang bersifat khusus. Dalam hal ini kaidah yang bersifat umum adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan judul dan topik penelitian.

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Tinjauan Umum tentang Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967

Perihal pengungsi merupakan inti yang dibahas dalam protokol dan konvensi. Sebagaimana yang dimuat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan bahwa akar kata dari istilah pengungsi adalah *ungsi* dan kata kerjanya adalah *mengungsi*, yaitu pergi mengungsi (menyingkirkan) diri dari bahaya atau menyelamatkan diri (ke tempat yang memberikan rasa aman), sedangkan pengungsi adalah kata benda yang berarti orang yang mengungsi.<sup>12</sup> Berdasarkan pendapat tersebut, terlihat bahwa pengungsi terjadi karena adanya bahaya. Misalnya bencana alam (*natural disaster*) seperti banjir, gempa, gunung meletus, kekeringan. Mengungsi juga dapat terjadi tidak hanya karena bencana alam (*non-natural disaster*), melainkan juga dapat terjadi akibat bencana buatan manusia (*man-made disaster*), seperti konflik bersenjata, pergantian rezim politik, penindasan kebebasan fundamental, pelecehan hak asasi manusia.<sup>13</sup>

Berdasarkan Pasal 14 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948 yang mengakui adanya hak bagi orang untuk mencari suaka dari adanya persekusi di Negara lain, Konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa tentang Status Pengungsi yang diadopsi pada tahun 1951 merupakan landasan utama dari perlindungan

internasional terhadap pengungsi pada saat ini<sup>14</sup>. Konvensi ini mulai berlaku pada 22 April 1954. Konvensi ini menetapkan definisi pengungsi dan standar dasar minimum bagi penanganan pengungsi. Secara garis besar, Konvensi Jenewa tahun 1951, terdiri dari 46 Pasal dan 7 Bab. Konvensi ini merupakan perjanjian internasional bersifat multilateral yang memuat tentang beberapa prinsip-prinsip hukum kebiasaan internasional, misalnya Pasal 33 tentang prinsip *non-refoulement*. Konvensi juga memberikan klasifikasi dan penjelasan mengenai beberapa kelompok orang atau golongan yang tidak berhak memperoleh perlindungan Konvensi. Beberapa hak dasar yang melekat dan dimiliki oleh seorang pengungsi dirinci secara jelas di dalam konvensi ini, disertai juga dengan penjelasan mengenai kewajiban pengungsi untuk patuh dan taat kepada peraturan di negara tujuan.

Protokol New York tahun 1967 adalah peraturan tambahan yang merevisi isi dari Konvensi Jenewa tahun 1951. Protokol ini menghapus batasan geografis dan waktu dalam Konvensi Jenewa tahun 1951. Konvensi Jenewa tahun 1951, sebagai sebuah instrumen hukum setelah Perang Dunia Kedua, pada awalnya hanya membatasi pada orang-orang yang meninggalkan negaranya dikarenakan peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951 dan di wilayah Eropa. Protokol New York tahun 1967 menghapuskan batasan-batasan tersebut dan menjadikan Konvensi Jenewa tahun 1951 memiliki cakupan yang sifatnya universal<sup>15</sup>.

Secara garis besar, Konvensi Jenewa tahun 1951 dan Protokol New York tahun 1967 memuat tiga ketentuan dasar yaitu:

a. Ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan definisi siapa saja yang termasuk dan tidak termasuk dalam pengertian pengungsi.

b. Ketentuan yang mengatur tentang status hukum pengungsi termasuk hak-hak dan kewajiban-kewajiban pengungsi di negara dimana mereka menetap.

<sup>12</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, (1995), Edisi Kedua, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Penerbit Balai Pustaka.

<sup>13</sup> Romsan Achmad, dkk. 2003. *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip=Prinsip Perlindungan Internasional*. Sanic Offset. Bandung. Hlm. 35.

<sup>14</sup> Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa 429 (V) tertanggal 14 Desember 1950, *United Nations General Assembly resolution 429(V)* of 14 December 1950, terdapat di <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f08a27.html> diakses pada 13 Maret 2015

<sup>15</sup> Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa 2198 (XXI) tertanggal 16 Desember 1967, terdapat di <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f1cc50.htm> diakses pada 13 Maret 2015



c. Ketentuan lain yang berkaitan dengan penerapan instrumen pengungsi baik dari sudut prosedur administratif maupun diplomatik

## **B. Tinjauan atas Hukum Nasional yang mengatur tentang Pengungsi**

Perlindungan terhadap pengungsi tidak akan terlepas dari perlindungan Hak Asasi Manusia. Materi Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945 setelah Perubahan Keempat, perubahan konstitusi yang telah dilakukan hingga sidang tahunan MPR RI tahun 2002, telah membentuk suatu tatanan baru dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Perubahan ini bahkan telah merumuskan kembali konsepsi negara atas perlindungan terhadap hak asasi manusia<sup>16</sup>.

Konstitusi Indonesia tidak mengatur secara eksplisit perlindungan Hak Asasi Manusia bagi Pengungsi lintas batas/*transboundary refugee*. Namun, bila ditinjau dari isi Pasal dan hak asasi yang dijamin, maka UUD 1945 ketentuan Pasal 28A hingga Pasal 28J, yang merupakan pasal induk penjaminan HAM di Indonesia, dapat dijadikan sebagai dasar hukum mengenai perlindungan hukum bagi pengungsi.

Senada dengan konstitusi, hukum positif di Indonesia belum memuat ketentuan yang dapat secara khusus diberlakukan bagi pengungsi. Namun perihal masalah pencari suaka dan materi perlindungan ham dalam konvensi sebagian besar, prinsip dasar dan ketentuan umumnya sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional. Yakni dalam UU no.37 tahun 1999, ketentuan Pasal 25, 26, dan 27. Juga di dalam UU no. 39 tahun 1999 tentang HAM, yang tercantum dalam ketentuan Pasal 9, 11, 12, 21, 22, 26, 28, 29, 30, 34, dan 35.

Pada tahun 1979, untuk menangani pengungsi dari indo-china (vietnam), Indonesia menerbitkan Instrumen hukum yang mengatur mengenai penanganan pengungsi Vietnam di pulau Galang, yakni Keputusan Presiden Nomor 38 tahun 1979 tentang Koordinasi Masalah Penyelesaian Pengungsi Vietnam. Dalam Keppres tersebut diatur bahwa Menteri Luar Negeri Republik Indonesia akan bekerja sama dengan UNHCR dan negara ketiga untuk menyelesaikan masalah pengungsi Vietnam di Indonesia. Indonesia juga pernah menerbitkan

peraturan yang mengadopsi prinsip *non-refoulment*. Peraturan tersebut yaitu Surat Direktur Jenderal Imigrasi Nomor F-IL.01.10-1297 tahun 2002 tentang Penanganan terhadap orang asing yang menyatakan diri sebagai pencari suaka atau pengungsi.

Surat Dirjen Imigrasi menyatakan bahwa Indonesia menerima datangnya pengungsi dan pencari suaka tanpa dikenakan tindakan imigrasi yang berupa deportasi ke wilayah negara yang mengancam keselamatan pengungsi atau pencari suaka tersebut. Hal ini sesuai dengan Prinsip *Non Refoulment* yang diusung Konvensi Jenewa 1951. Ketentuan ini kemudian tidak berlaku pada tahun 2010 dan digantikan dengan Peraturan Direktur Jendral Imigrasi no. IMI-1489.UM.08.05 Tahun 2010 Tentang Penanganan Imigran Ilegal pada tanggal 17 September 2010.

Selain peraturan-peraturan di atas, Indonesia juga sudah mengesahkan(baik ratifikasi maupun akses) terhadap berbagai macam Konvensi HAM Internasional. Konvensi Internasional yang sudah disahkan tersebut, juga mengandung semangat dan prinsip perlindungan hukum yang sama dengan Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967. Konvensi yang dimaksud yaitu Konvensi Hak Anak, *Torture Convention*, Konvensi Penghapusan Diskriminasi Rasial, dan Konvensi tentang Penghapusan Diskriminasi terhadap perempuan.

## **C. Analisis Mengenai Alasan Indonesia Belum Mengaksesi Konvensi Jenewa tahun 1951 dan Protokol New York tahun 1967**

Indonesia merupakan salah satu negara yang belum mengaksesi Konvensi Jenewa 1951 dan/atau Protokol New York 1967. Menurut Undang-Undang Nomor 24 tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional, ketentuan Pasal 1, yang dimaksud dengan pengesahan adalah perbuatan hukum untuk mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional dalam bentuk ratifikasi (*ratification*), akses (*accession*), penerimaan (*acceptance*) dan persetujuan (*approval*). Pengesahan perjanjian internasional oleh Pemerintah Republik Indonesia dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh Perjanjian Internasional tersebut<sup>17</sup>. Indonesia, dalam konteks pengesahan perjanjian internasional, dapat dikategorikan sebagai negara yang

<sup>16</sup> Sri Badini Amidjojo, 2004, *Perlindungan Hukum Terhadap Pengungsi Berdasarkan Konvensi Jenewa 1951*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, Hlm. 34

<sup>17</sup> Undang-undang Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional ketentuan Pasal 9(1)

menganut dua paham, baik itu monisme maupun dualisme. Praktek yang dilakukan oleh Indonesia belum konsisten mengarah ke salah satu paham, di satu kasus menerapkan azas monisme, tapi di sisi lain menerapkan azas dualisme. Perwujudan dari azas monisme dapat kita lihat di dalam pengesahan UNCLOS ke dalam hukum positif Indonesia. Tidak ada transformasi hukum ke dalam peraturan nasional. UNCLOS yang disahkan oleh Indonesia serta merta kemudian diterjemahkan dan disalin ulang menjadi hukum laut nasional kita.

Di sisi lain, Indonesia juga menganut azas dualisme. Hukum Indonesia dianggap sebagai hukum yang berbeda sama sekali dengan hukum internasional. Pemberlakuan perjanjian internasional ke dalam hukum nasional Indonesia, berdasarkan ketentuan Pasal 9(2) UU No.24 tahun 2000, tidak bisa serta merta.

Berdasarkan wawancara dengan Sdr.Aloysius Selwas Taborat, Staf Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, didapatkan informasi bahwa hingga saat ini, belum ada arah pembicaraan untuk mengaksesi, baik itu di level Kementerian Luar Negeri (pembuat kebijakan) maupun di level inter-kementerian (pelaksana kebijakan) terkait Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967.

Penyusunan kebijakan dan menyatakan terikat terhadap suatu perjanjian internasional, dalam hal ini akses terhadap konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967, juga harus mempertimbangkan masukan dari inter-kementerian. *Stake holder* dalam penanganan pengungsi ini tidak hanya Kementerian Luar Negeri, namun juga meliputi Kepolisian, Kementerian Sosial, Direktorat Jenderal Keimigrasian dan Pemerintah Daerah setempat. Kementerian Luar Negeri mengurus hal kebijakan saja. Perumusan dan penyusunan kebijakan harus mempertimbangkan usulan dan masukan dari semua pihak terkait. Pihak-pihak yang menangani langsung pengungsi di lapangan adalah pihak-pihak (inter-kementerian) yang telah disebutkan di atas. Apabila mandat inter-kementerian itu tidak ada, bisa diasumsikan bahwa kebutuhan akan akses, kaitannya dengan hal pengungsi, masih belum dibutuhkan.

Sejak Perang Vietnam, Indonesia turut ambil bagian dalam penanganan pengungsi yang masuk ke wilayahnya. Padahal sebagai negara bukan pihak, secara yuridis Indonesia tidak wajib mengurus pengungsi. Indonesia menerima dan

memelihara pengungsi atas dasar kemanusiaan dan penghormatan terhadap hukum internasional. Indonesia tidak mengusir, memberikan penampungan dan bantuan sementara serta membangun kerjasama yang berkelanjutan dengan UNHCR. Tindakan Indonesia membantu dan menerima pengungsi ini sebenarnya memiliki dasar legitimasi secara yuridis. Indonesia menerima pengungsi sebagai perwujudan dari Pancasila Sila ke 2, Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, dan Konstitusi ketentuan Pasal 28.

Penanganan pengungsi di Indonesia mendasarkan pada perangkat hukum HAM dan hukum positif keimigrasian. Hal ini terkait dengan status Indonesia yang bukan sebagai negara pihak. Pengungsi yang masuk ke wilayah Indonesia menjadi wewenang dari UNHCR. Artinya pengungsi di Indonesia disebut sebagai pengungsi mandat<sup>18</sup>. Penanganan pengungsi yang masuk ke Indonesia pada prinsipnya menggunakan kacamata hukum positif keimigrasian. Namun dengan adanya UNHCR di negara Indonesia, maka pemerintah Indonesia tidak lagi memandang para pendatang/imigran semata-mata hanya berdasarkan kacamata hukum imigrasi.

Prinsip-prinsip dasar dari Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967, ternyata juga dapat ditemukan dalam peraturan perundang-undangan nasional Republik Indonesia. Prinsip *non refoulment* dapat ditemukan dalam Surat Dirjen Imigrasi Nomor F-IL.01.10-1297 yang kemudian digantikan dengan Peraturan Direktur Jendral Imigrasi no. IMI-1489.UM.08.05 Tahun 2010. Prinsip Pemberian Suaka ditemukan dalam Pasal 28 G (2) UUD 1945 dan Pasal 29 UU no.39 tahun 1999. Prinsip non-diskriminasi adalah prinsip dasar yang juga diusung dalam Konvensi Internasional tentang Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi Rasial yang telah diratifikasi oleh Indonesia. Indonesia juga menerapkan prinsip kerjasama dengan membentuk dan menandatangani *Host Country Agreement* antara Indonesia dengan UNHCR pada tahun 1979.

Selain tinjauan hukum di atas juga termasuk tinjauan politis. Indonesia belum

---

<sup>18</sup> Pengungsi mandat adalah seseorang yang memenuhi kriteria Statuta UNHCR sebagai pengungsi dan oleh karenanya mendapat perlindungan dari PBB, baik yang bersangkutan berada di dalam atau di luar Negara Pihak Konvensi atau Protokol.



mengaksesi mengingat status letak Indonesia secara geografis. Bila Indonesia mengaksesi, maka dikhawatirkan akan ada gelombang pengungsi yang berbondong-bondong memasuki wilayah Indonesia. Selain itu, bila ditimbang-timbang, Indonesia akan menelan lebih banyak kerugian daripada keuntungan, kaitannya dengan kepentingan nasional. Selain itu, efek keamanan dan ekonomi nasional juga menjadi pertimbangan belum diaksesinya Konvensi dan Protokol.

#### 4. KESIMPULAN

Berdasarkan pemaparan mengenai tinjauan hukum mengenai alasan belum disahkannya (aksesi) Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 oleh Indonesia, maka dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa karena tindakan akses yang dilakukan oleh Indonesia ternyata akan memberikan lebih banyak kerugian daripada keuntungan bagi negara Indonesia. Berbondong-bondongnya gelombang pengungsi yang masuk ke Indonesia-mengingat posisi Indonesia yang secara geografis sangat strategis- menjadi satu kerugian besar yang harus dihindari. Bila Indonesia mengaksesi Konvensi dan Protokol, maka besar kemungkinan Indonesia akan dianggap sebagai salah satu negara tujuan pengungsi, yang akan membebani dan menimbulkan kerugian besar bagi Indonesia.

Apabila Indonesia menjadi negara tujuan pengungsi, akan menimbulkan kerugian di bidang ekonomi dan keamanan. Dari efek ekonomi, kedatangan pengungsi berimbas kepada peningkatan beban anggaran Indonesia. Sedangkan dari segi keamanan, kedatangan pengungsi dianggap sebagai ancaman potensial keamanan bagi Indonesia, berpotensi mengganggu ketertiban dan keamanan daerah maupun nasional.

Akses terhadap Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 akan menimbulkan konsekuensi lainnya. Dikhawatirkan dengan tindakan negara mengaksesi, akan mengakibatkan tumpang tindihnya peraturan hukum HAM secara umum dalam sistem hukum nasional. Selain itu sudah ada Rancangan Perpres tentang Pencari Suaka dan Migran Ilegal, yang diprakarsai perancangannya oleh Kementerian Luar Negeri, berdasarkan masukan dan mandat inter-kementerian.

#### 5. REFERENSI

##### Buku:

J.G. Starke, 2008, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi ke 10, diterjemahkan oleh: Bambang Iriana Djajaatmadja, Sinar Grafika, Jakarta

Romsan Achmad, dkk. 2003. *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip=Prinsip Perlindungan Internasional*. Sanic Offset. Bandung.

Sri Badini Amidjojo, 2004, *Perlindungan Hukum Terhadap Pengungsi Berdasarkan Konvensi Jenewa 1951*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta

Soerjono Soekanto, 2001, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta. Raja Grafindo Persada.

##### Internet/Website:

“2015 Regional Operations Profile – South East Asia” diakses dari <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e488116&submit=GO> pada 16 Februari 2015.

Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa 429 (V) tertanggal 14 Desember 1950, *United Nations General Assembly resolution 429(V)* of 14 December 1950, terdapat di <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f08a27.html> diakses pada 13 Maret 2015

Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa 2198 (XXI) tertanggal 16 Desember 1967, terdapat di <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f1cc50.html> diakses pada 13 Maret 2015

##### Kamus:

Kamus Besar Bahasa Indonesia, (1995), Edisi Kedua, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Penerbit Balai Pustaka.

##### Undang-undang/ Konvensi:

UU no.24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional

Konvensi Jenewa 1951 Tentang Status Pengungsi.

Protokol New York 1967 Tentang Status  
Pengungsi  
Vienna Convention on Law of Treaties  
1969

